Niveau(x) d'enseignement: 8 Numéro EDUQ : 8470558
Centre d'intérêt: 160

Québec (Province) Conseil des universités.

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'éducation sur le niveau de financement des universités pour l'année 1984-85. -- Sainte-Foy : Le Conseil, 1984.
40 p. : 2 graph. ; 28 cm. -- (Avis / Conseil des universités, ISSN 0709-3985 ; 83.24)

Code: 56-1004.

Descripteur(s): *Enseignement universitaire *Financement *Budget *Subvention *Coût *Frais de scolarité *Universitaire (Niveau)

Dans cet avis, le Conseil des universités fait état de ses préoccupations en ce qui concerne le niveau de financement du réseau universitaire québécois pour l'année 1984-1985 et, dans une perspective plus large, pour les prochaines années.

Le premier chapitre présente la demande d'avis du ministre de l'Education concernant le cadre de financment, le deuxième décrit l'enveloppe prévue des subventions pour 1984-1985, alors que le troisième retrace son évolution récente. La quatrième chapitre aborde les orientations de financement qui se dessinent et la question des frais de scolarité des étudiants étrangers; le suivant traite de l'impact des décisions prises au niveau des budgets d'investissements. Le sixième chapitre aborde la question du financement des clientèles additionnelles et son impact sur la répartition des subventions.

Les principales recommandations du Conseil peuvent se résumer ainsi: 1. financer par des crédits supplémentaires les clientèles additionnelles dans les secteurs non concernés par le virage technologique; 2. couvrir les coûts reliés aux nouvelles locations faites en fonction des budgets d'investissements; 3. ajouter un montant pour assurer le renouvellement du corps professoral; 4. reviser la politique de compression des dépenses pour 1984-1985 et 1985-1986; 5. exempter les étudiants étrangers de deuxième et troisième cycles de l'augmentation récente des droits de scolarité et maintenir constant le barème des droits de scolarité pour les autres étudiants étrangers.

Type de document: r

EDUQ 8470558

Québec

EDUQ 8470558

AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION SUR LE NIVEAU DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS POUR L'ANNÉE 1984-85

Avis no. 83.24
Dépôt légal - 2e trimestre
ISSN - 0709-3985
Sainte-Foy, le 18 mai 1984

Table des matières

		Page
0.	Introduction	1
1.0	Le cadre de financement du réseau universitaire pour l'exercice 1984-85	3
2.0	Description de l'enveloppe 1984-85	6
3.0	Évolution de l'enveloppe de 1978-79 à 1984-85	10
3.1	Évolution des subventions par étudiant	11
3.2	Évolution des subventions par rapport au PIB et aux dépenses du gouvernement du Québec	14
3.3	Évolution des dépenses d'éducation per capita par niveau d'enseignement	16
4.0	Un financement des universités de plus en plus directif	19
4.1	Le financement du virage technologique dans les universités	20
4.2	Le programme de création et de consolidation des 40 équipes de recherche	21
4.3	Les droits de scolarité pour les étudiants étrangers	22
4.3.1	Historique de la question	22
4.3.2	Nouvelle politique pour les étudiants étrangers et ceux provenant des autres provinces du Canada	23
4.3.3	Impacts de la nouvelle politique	24
5.0	Impact des investissements sur le niveau de financement	29
5.1	Impact des nouvelles locations en 1984-85	29
5.2	Impact des restrictions budgétaires récentes dans les budgets d'investissements	30

6.0 Impact du financement des clientèles additionnelles sur le niveau des subventions de fonctionnement et sur leurs répartitions entre les universités 31

6.1 Formule d'ajustement de l'enveloppe pour le financement du développement lié aux clientèles additionnelles 31

6.2 Impact de cette nouvelle formule sur la répartition des subventions 32

7.0 Recommandations 35

7.1 Recommandation 1 35

7.2 Recommandation 2 36

7.3 Recommandation 3 37

7.4 Recommandation 4 37

7.5 Recommandation 5 38

7.6 Recommandation 6 39

ANNEXE - Tableau A-1

0. Introduction

En 1982-83, l'avis du Conseil des universités concernant le niveau de financement des universités, faisait ressortir l'ampleur des compressions budgétaires imposées aux universités québécoises dont une bonne part découlait de la politique de non-financement des clientèles additionnelles.

L'an dernier, l'avis du Conseil comparait les coupures de budget des universités québécoises à celles imposées aux universités des autres provinces canadiennes. Il résultait de cette comparaison que l'effort de compression demandé aux universités québécoises était plus important qu'ailleurs au Canada et même plus qu'en Ontario, où pourtant les budgets des universités avaient été coupés très sévèrement.

Dans les deux cas, le Conseil avait recommandé au ministre de l'Éducation de cesser les coupures budgétaires et de financer adéquatement l'accueil de nouveaux étudiants. Or le ministre de l'Éducation a annoncé en décembre dernier qu'à partir de 1984-85 les clientèles additionnelles seraient financées par des crédits additionnels, ce qui constitue un pas considérable pour le développement des universités. Le Conseil s'en réjouit tout en se préoccupant cependant de certains effets de cette décision sur le niveau de financement des universités pour 1984-85.

Le présent avis tentera de décrire les préoccupations du Conseil des universités en ce qui concerne le niveau de financement du réseau universitaire québécois d'abord pour l'année 1984-85 et ensuite dans une perspective plus large pour les prochaines années.

Le premier chapitre présentera la demande d'avis du ministre de l'Éducation concernant le cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1984-85. Le deuxième chapitre donnera une description de l'enveloppe prévue des subventions pour 1984-85 tandis que le troisième retracera par divers indicateurs son évolution récente. Le quatrième chapitre abordera les orientations qui se dessinent dans le financement des universités et aussi la question des frais

de scolarité exigés des étudiants étrangers. Le cinquième chapitre traitera de l'impact sur le niveau de financement des décisions prises au niveau des budgets d'investissements alors que le sixième chapitre abordera la question du financement des clientèles additionnelles et son impact sur la répartition des subventions. Enfin le septième et dernier chapitre présentera les recommandations qui découlent de l'analyse faite dans les chapitres précédents.

1.0 Le cadre de financement du réseau universitaire pour l'exercice 1984-85

En même temps qu'il énonce les paramètres concernant le niveau et la répartition de l'enveloppe budgétaire des universités pour 1984-85, le cadre de financement aborde de manière plus globale la question du financement des universités. Le cadre qui s'inspire largement des études et des avis faits par le Conseil des universités, traduit au plan des ressources les grands objectifs et les orientations prioritaires de développement du réseau universitaire québécois. C'est à partir de cette base que le ministère compte fonder le financement des universités pour 1984-85 et l'orienter au cours des deux prochaines années. À cet égard il propose des mesures qui, pour compléter les réformes déjà engagées, pourront prendre effet en 1985-86 et 1986-87.

Le cadre de financement proposé rappelle, d'une part, les grands objectifs et les orientations privilégiés du gouvernement à l'égard des universités contenus pour l'essentiel dans le discours du ministre de l'Éducation de février 1981 et, d'autre part, les modifications récentes dans la formule de financement qui correspondent aux priorités de développement identifiées. Il rappelle également les faiblesses de la formule historique de financement et les actions entreprises au cours des récentes années pour les corriger. Il énonce les principaux paramètres du cadre budgétaire de la prochaine année en ce qui concerne, d'une part, le niveau de l'enveloppe budgétaire et, d'autre part, la répartition des subventions de fonctionnement entre les universités.

Ainsi le cadre budgétaire 1984-85 comprend une première série de mesures concernant les bases historiques de financement ayant trait plus précisément aux revenus des droits de scolarité pour les étudiants étrangers et non-québécois, à la politique d'indexation et de compression des dépenses et au partage de l'effort de productivité entre les établissements par un aménagement graduel de la base historique. Les deux premiers sujets seront traités dans le cadre du présent avis; en ce qui concerne le troisième, le Conseil l'abordera ultérieurement lorsqu'il aura analysé en profondeur l'étude comparative des

bases de financement de chacun des établissements, laquelle n'était pas disponible au moment de l'adoption de cet avis.

Une deuxième série de mesures concerne le financement du développement, qui est maintenant dissocié de la base historique. Ces mesures se divisent en deux groupes: celles reliées au développement de l'enseignement et qui concernent plus précisément les effectifs étudiants supplémentaires et le développement des programmes d'enseignement et, d'autre part, celles concernant le développement de la recherche comme le programme d'actions structurantes pour la création d'équipes de recherche liées au virage technologique. Ces mesures seront traitées dans le présent avis, sauf celles concernant le développement des programmes qui ont récemment été discutées par le Conseil.

En outre le cadre financier contient des mesures particulières concernant plusieurs ajustements spécifiques, non intégrés aux bases des dépenses admissibles des universités. Elles portent sur les locations d'espaces, le financement de certains frais relatifs à l'enseignement médical (transfert MAS-MEQ), les services aux étudiants et l'école du Barreau (4e année de droit). Sauf en ce qui concerne les locations, le présent avis n'abordera pas ces questions qui, pour la plupart ont déjà été discutées ou encore le seront prochainement dans d'autres avis du Conseil des universités.

Enfin le cadre financier annonce un certain nombre de mesures qui pourront s'appliquer graduellement au cours des prochaines années. Ces mesures touchent le financement des programmes courts, le financement des coûts de soutien liés à la recherche en fonction des revenus externes plutôt que de l'évolution des clientèles et la simplification des règles et procédures budgétaires concernant les locations. Le Conseil se prononcera ultérieurement sur ces projets qui feront l'objet d'une consultation dans les universités au cours de la prochaine année.

«Le cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1984-1985» est donc un document intéressant et important. D'une part il situe le financement des universités québécoises dans une perspective à plus long terme, en fonction des orientations et des priorités générales du développement de

l'enseignement supérieur. D'autre part, il propose une série de mesures destinées à rendre les subventions distribuées aux universités plus conformes à la politique du ministère de l'Éducation. Cette façon de faire représente un progrès réel et, à mesure que les paramètres et les mécanismes retenus traduiront mieux ces politiques, il y a lieu d'espérer qu'ils amèneront un fonctionnement plus efficient du réseau universitaire.

Cependant ce cadre de financement se présente très tard, ce qui soulève des problèmes sérieux. À quelques jours du début de leur année financière, les universités ne connaissent toujours pas précisément ce cadre de financement et encore moins les règles permettant de calculer les subventions auxquelles elles auront droit. Dans de telles circonstances, il est difficile de bien planifier d'autant plus que le recrutement des professeurs et les inscriptions des étudiants sont pour une bonne part déjà fort avancés. Ce devrait être l'un des soucis du Ministère que de veiller à ce que soit respecté un échéancier raisonnable dans l'annonce des subventions.

En outre, une présentation aussi tardive écourte considérablement le temps dont on peut disposer pour faire une étude approfondie de ce document, sans allonger encore les délais. Dans les circonstances, le Conseil a choisi dans une première étape de limiter ses remarques aux aspects qui concernent immédiatement le niveau de financement pour l'année 1984-85 et de revenir plus tard sur les autres questions.

Parmi ces questions que le Conseil ne peut traiter actuellement, on compte celle très importante de l'aménagement graduel des bases de financement des universités. Le Ministère se propose de calculer suivant une nouvelle formule la subvention à accorder à chaque université. Cette formule de financement basée sur des paramètres tels que les clientèles étudiantes par secteur et par niveau, l'effort de recherche, la taille, devrait permettre de tenir mieux compte de la diversité des missions universitaires. Elle entraînera des modifications substantielles des bases de financement des universités. Étant donné l'impact de cette question et ses répercussions considérables, le Conseil l'étudiera à fond et donnera plus tard un avis, d'autant plus que l'étude exposant en détail cette nouvelle formule vient tout juste de lui être communiquée.

2.0 Description de l'enveloppe 1984-85

L'enveloppe budgétaire des universités pour 1984-85 s'élève à 895,9 M de $, ce qui représente une augmentation de 4,5% par rapport à l'enveloppe finale de 1983-84. Celle-ci s'établi maintenant à 857,2 M de $, une fois introduits les divers ajustements liés d'une part à l'indexation des salaires étant donné l'ouverture de l'enveloppe pour ce type de dépenses, et d'autre part à la révision à la baisse de l'indexation des autres dépenses incluant celles consacrées à l'énergie. Toutefois parce que l'enveloppe était fermée dans ce dernier cas, le montant qu'implique cette révision, soit 3,7 M de $, a été conservé dans l'enveloppe de 1983-84 mais seulement à titre forfaitaire.

L'enveloppe budgétaire pour 1984-85 a été déterminée par le Conseil du Trésor à partir des paramètres suivants: un taux d'indexation de 4,3% en ce qui concerne la rémunération, de 1,8% pour les dépenses d'énergie et de 3,9% pour les autres dépenses. Après cette indexation, l'enveloppe de base a subi une compression budgétaire de 22,2 M$, ce qui est un peu plus que le montant de 20 M$ initialement prévu comme deuxième tranche du plan de compression triennal 1983-86, établi par le gouvernement l'an dernier. Cependant cette augmentation de la compression sera compensée en partie par une augmentation prévue des revenus des droits de scolarité pour les étudiants étrangers, lesquels seront portés à 80% des coûts moyens du réseau universitaire, soit à 5800$ en 1984-85 comparativement à 4350$ l'année précédente, ce qui devrait représenter des revenus additionnels d'environ 1.5 M$.

Après ces calculs, un montant additionnel de 22,4 M$ a été ajouté à l'enveloppe de base pour permettre le financement des clientèles additionnelles. Cette mesure qui s'inscrit dans le plan de relance (A.G.I.R.) annoncé par le Premier ministre, a été révélée en décembre dernier par le ministre de l'Éducation dans les termes suivants:

> «À compter de 1984-85, le gouvernement financera à leur coût réel, les effectifs étudiants supplémentaires dans les secteurs disciplinaires correspondant aux priorités du virage technologique. Le taux de financement qui reflète le coût d'un étudiant supplémentaire (coût marginal) a été établi à 70% du coût moyen».

Selon le Ministre «ces crédits additionnels permettront de financer l'accueil de 5000 nouveaux étudiants équivalence à temps complet, ce qui représente une capacité d'accueil supplémentaire d'environ 7% dans les disciplines concernées.»

D'autre part à cela s'ajoute un autre montant additionnel de 2,8 M$ pour amorcer en 1984-85 un programme de création et de consolidation d'une quarantaine d'équipes de recherche dans des secteurs prioritaires de recherche scientifique, tels qu'identifiés dans le virage technologique.

En résumé, le tableau 1 présente la détermination de l'enveloppe des subventions de fonctionnement des universités pour l'année 1984-85. On peut y constater que l'enveloppe de 84-85 augmente de 38,7 M$ dont 35,7 M$ est imputable à l'indexation de l'enveloppe de 83-84 et le reste aux équipes de recherche, puisque les crédits additionnels pour les nouveaux étudiants sont en pratique annulés par la compression de 22,2 M$ imposée au réseau universitaire.

Par rapport à l'an dernier, où l'enveloppe s'est accrue de 1,5% seulement, l'augmentation de 4,5% de cette année représente une légère amélioration. Ce qui peut s'expliquer d'une part par le taux global d'indexation qui est légèrement plus élevé cette année et d'autre part par un accroissement des crédits supplémentaires pour le financement des clientèles additionnelles soit 22,4 M$ comparativement à 6 M$ en 83-84. En contrepartie cependant la compression de l'enveloppe globale a augmenté en 84-85, passant de 19,8 M$ à 22,2 M$. En réalité, l'effort de compression demandé aux universités était même moindre en 1983-84, si l'on considère qu'un montant forfaitaire de 3,7 M$ par suite de la révision des taux d'indexation en ce qui concerne les autres dépenses, est venu alléger, pour une année seulement, le fardeau des compressions budgétaires imposées aux universités.

TABLEAU 1

Détermination de l'enveloppe des subventions de fonctionnement des universités en 1984-85.

	Montants	En % de l'enveloppe 83-84
Enveloppe 83-84	857,2 M$	
Indexation	35,7	+ 4.16
Compression	(22,2)	- 2.59
Clientèle additionnelle	22,4	+ 2.61
Équipes de recherche	2,8	+ 0.33
Enveloppe 84-85	895,9 M$	+ 4.51

Il est par ailleurs intéressant de constater que pour la même année, le niveau de financement des universités ontariennes augmentera de 6,5% sans compter de plus qu'en Ontario, les frais de scolarité de l'ensemble des étudiants augmentent régulièrement à chaque année, ce qui n'est pas le cas au Québec. L'an dernier, l'avis du Conseil des universités sur le niveau de financement (Avis no. 82.10) avait clairement démontré que les coupures budgétaires imposées aux universités étaient plus sévères au Québec qu'en Ontario et dans les autres provinces canadiennes. Or, cette détérioration relative du financement des universités québécoises par rapport à la province voisine ne pourra faire autrement que s'accentuer encore en 1984-85. Est-ce là une situation compatible avec «la volonté du gouvernement du Québec de situer les universités au centre de ses priorités, de les faire agir comme élément contributif primordial aux nouveaux développements économiques, technologiques et culturels sur lesquels reposent l'avenir de la société québécoise»?[1]

Le Conseil des université espère que cette déclaration ministérielle sera davantage réflétée au niveau du financement des universités au fur et à mesure que la capacité de payer du gouvernement québécois s'améliorera. Le gouverne-

1) Notes pour l'allocution du ministre de l'Éducation pour la conférence de presse sur le programme d'actions gouvernementales à l'égard des universités, 2 décembre 1983, page 1.

ment vient de faire dans ce sens, un bond considérable, en assurant aux universités un financement par des crédits supplémentaires pour la partie importante de leur développement que représentent actuellement les clientèles des secteurs reliés au virage technologique. Il reste à espérer qu'il ne s'agisse là que d'un premier pas vers la reconnaissance du rôle important des universités dans le contexte actuel de la société québécoise.

3.0 Évolution de l'enveloppe de 1978-79 à 1984-85

Pour mesurer l'évolution durant cette période de l'enveloppe des subventions consentie aux universités québécoises, il est nécessaire de faire divers ajustements aux montants des subventions annoncées annuellement par le ministère de l'Éducation. Ces ajustements qui sont présentés au tableau 2, ont trait d'une part à divers redressements imputables le plus souvent à des corrections pour les années antérieures, et d'autre part à des changements d'ordre structurel dans l'enveloppe, ce qui est le cas du programme FCAC, du transfert MAS-MEQ, du financement des programmes de santé (FPSQ) et des cas de dérogations aux lois 70 et 105. Les sommes correspondantes ont en général été soustraites de l'enveloppe sauf dans le cas du transfert MAS-MEQ où les montants payés par le MAS pour les années 1978-79 et 1979-80 ont été ajoutés

TABLEAU 2

Ajustements de l'enveloppe des subventions pour bien cerner son évolution de 1978-79 à 1984-85

	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
Subventions	619 390	672 002	763 573	812 573	860 865	860 903	895 900
Redress. *	(2 381)	(1 742)	3 734	(1 888)	(692)	76	
FCAC	(10 185)	(10 885)	(13 176)	-			
MAS-MEQ **	9 000	9 000					
FPSQ			(1 586)	(10 189)	(10 189)	(10 189)	(10 189)
Dérogation loi 70					(12 907)		
Subventions ajustées	615 824	668 375	752 545	800 496	837 077	850 790	885 711
Locations	15 795	17 316	18 226	19 484	18 584	20 388	25 000**
Subventions ajustées excluant les dépenses de locations	600 029	651 059	734 319	781 012	818 493	830 402	860 711

* Divers redressements pour les années antérieures ou futures.
** Estimations

puisqu'ils représentent des sommes qu'on retrouve normalement dans l'enveloppe des subventions. Par ailleurs, étant donné l'importance des locations dans le réseau québécois (elles sont de 10 à 15 fois plus élevées qu'en Ontario), le Conseil a voulu faire ressortir leur impact sur le budget de fonctionnement des universités. Si des espaces adéquats existaient dans les universités québécoises, les sommes correspondantes pourraient être affectées à des dépenses plus immédiatement reliées aux missions de l'Université.

3.1 Évolution des subventions par étudiant

Ces ajustements ayant été faits, le tableau 3 présente l'évolution des subventions en relation avec l'évolution des clientèles et l'indice du coût de la vie. En ce qui concerne les étudiants, nous avons utilisé pour 1983-84 des données basées sur les inscriptions préliminaires à l'automne 1983 et pour 1984-85 une estimation de 5 000 nouveaux étudiants tel que prévu par le ministre de l'Éducation en décembre dernier. Pour ce qui est de l'augmentation de l'IPC, notre estimation est de 5% en 1984-85 compte tenu des tendances actuelles de l'évolution des prix à la consommation.

Pour retracer l'évolution en termes réels des subventions par étudiant, il faut nécessairement dégonfler les subventions de chaque année exprimées en dollars courants, par l'indice des prix à la consommation, ce qui permet d'établir la croissance réelle indépendamment de l'inflation. On constate ainsi une diminution constante en terme réels des subventions par étudiant de 1978-79 à 1984-85. En effet l'indice de cette évolution est passé de 100 en 1978-79, à 86 en 1981-82 et à 69 en 1984-85. Le graphique 1 illustre bien l'importance de cette diminution des subventions per capita en dollars constants de 1978-79. Il faut préciser qu'à partir de 1982-83 cette évolution résulte non seulement des augmentations de clientèles et des compressions budgétaires mais aussi des réductions salariales découlant des lois 70 et 105.

TABLEAU 3

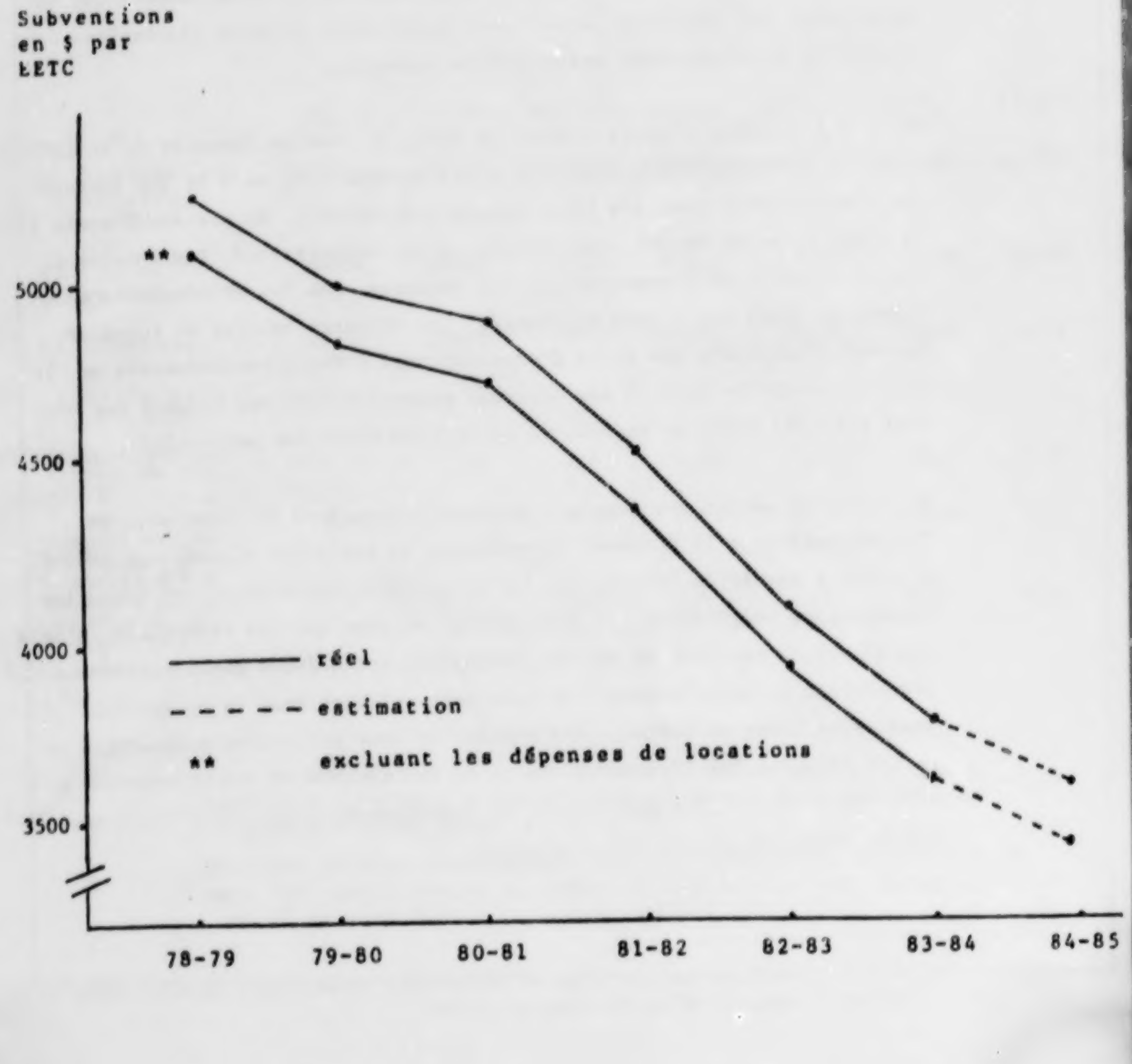
Calcul de l'indice d'évolution en termes réels des subventions de fonctionnement par étudiant de 1978-79 à 1984-85.

	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
Subventions ajustées en 000$	615824	668375	752545	800496	837077	850790	885711
**	600029	651059	734319	781012	818493	830402	860711
EETC	117003	122949	128358	130788	135843	142071*	147000*
Subventions per capita	5263	5436	5863	6121	6162	5989	6025
**	5128	5295	5721	5972	6025	5845	5855
IPC 71=100	175.1	190.6	209.9	236.8	263.4	278.1	292.0*
IPC 78-79=100	100	108.9	119.9	135.2	150.4	158.8	166.8
Subventions per capita en $ de 78-79	5263	4992	4890	4527	4097	3771	3612
**	5128	4862	4771	4417	4006	3681	3510
Indice d'évolution 78-79=100	100	95	93	86	78	72	69
**	100	95	93	86	78	72	68

* Données préliminaires pour 1983-84 et estimations pour 1984-85.
** Excluant les dépenses de locations

GRAPHIQUE 1

Evolution des subventions de fonctionnement par étudiant de 1978-79 à 1984-85 en dollars constants de 1978-79



3.2 Évolution des subventions par rapport au PIB et aux dépenses du gouvernement du Québec

Dans le document annexé à la demande d'avis du ministre de l'Éducation portant sur le cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1984-85, il est mentionné qu'au Québec la part des dépenses de fonctionnement des universités par rapport au PIB s'est accrue de 26% entre 1974-75 et 1981-82, passant de 1,023% à 1,287% durant cette période. Ces données qui proviennent du comité tripartite de l'Ontario sur les indicateurs comparatifs de financement des provinces canadiennes[1] présentent quelques distorsions dans l'histoire du financement universitaire québécois.

En ce qui concerne d'abord l'année de base, il faut se rappeler qu'en 1975-76 la masse salariale des universités a été indexée d'au delà de 25% incluant une rétroactivité pour les trois années précédentes. En prenant l'année 1974-75 comme point de départ sans inclure cette rétroactivité, les données du comité surestiment l'augmentation des dépenses dans les universités québécoises au cours des années suivantes. Les dépenses reliées au transfert MAS-MEQ constituent une autre distorsion dans l'évolution présentée par le comité, puisqu'en 1974-75 ces dépenses apparaissaient aux budgets des hôpitaux affiliés alors qu'en 1981-82 elles relevaient des universités.

De plus l'évolution des dépenses de fonctionnement en relation avec le PIB présenté dans le document de référence du Ministère s'arrête en 1981-82. Or c'est à partir de 1982-83 que les universités québécoises ont connu les compressions budgétaires les plus sévères de même que les réductions salariales découlant des lois 70 et 105, lesquelles ont affecté considérablement l'évolution de leurs dépenses et leur part relative dans la production intérieure brute du Québec. Ces données ne sont pas encore disponibles en ce qui concerne les dépenses globales de fonctionnement des universités mais elles le sont pour les subventions de fonctionnement qui constituent environ 80% du budget du réseau universitaire.

---

1 «Interprovincial Comparaisons of University Financing», Janvier 1984, «Ontario Council of University Affairs»

TABLEAU 4

Evolution des subventions par rapport au PIB et aux dépenses gouvernementales de 1978-79 à 1983-84.

	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
A) Subventions ajustées en 000$	615824	668375	752545	800496	837077	850790	885711
B) P.I.B. en 000,000$	56092	62254	70139	80189	83367	90168	98996
C) Dépenses gouvernementales en 000,000$	13387	15110	17592	20393	22259	24165	26036
Subventions par rapport au PIB A ÷ B	1,10	1,07	1,07	1,00	1.00	0.94	0.89
Subventions par rapport aux dépenses gouvernementales A ÷ C	4,60	4,42	4,28	3,93	3,76	3.52	3,40
Dépenses gouvernementales par rapport au PIB C ÷ B	23,9	24,3	25,1	25,4	26,7	26,8	26,3

Sources: Pour le PIB, Bureau de la statistique du Québec sauf à compter de 1982-83 où il s'agit d'une estimation à partir du budget 1984-85 du gouvernement du Québec (crédits 1984-85).

Pour les dépenses gouvernementales, Etats financiers du Québec au 31 mars 1983 sauf à partir de 1983-84 où les données sont tirées du budget 1984-85 du gouvernement du Québec (crédits 1984-85).

Le tableau 4 montre que la part du PIB consacrée aux subventions de fonctionnement du réseau universitaire québécois est passée de 1,10% en 1978-79 à 0,89% en 1984-85 soit une baisse de 19% en six ans. On y constate d'autre part que la proportion des dépenses gouvernementales affectées aux universités a diminué d'un peu plus de 26% durant la même période, passant de 4,60% en 1978-79 à 3,40% en 1984-85. L'évolution de ces indicateurs sur l'effort financier consacré aux universités montre bien que les universités ne constituent plus une aussi grande priorité du gouvernement du Québec.

Le tableau 4 montre par ailleurs que la part des dépenses gouvernementales par rapport au PIB est passée de 23,9% en 1978-79 à 26,8% en 1983-84 pour diminuer ensuite à 26,3% en 1984-85. Ce ralentissement de la croissance des dépenses gouvernementales de la dernière année se répercute sur l'enveloppe des subventions de fonctionnement des universités, puisque leur importance relative par rapport au PIB et aux dépenses du gouvernement accuse encore un recul malgré les promesses du gouvernement, de crédits additionnels pour financer le virage technologique. En réalité ces nouveaux crédits sont annulés par les compressions budgétaires qui continuent d'affecter les universités au moment même où elles accroissent leurs clientèles étudiantes surtout dans les secteurs reliés au virage technologique.

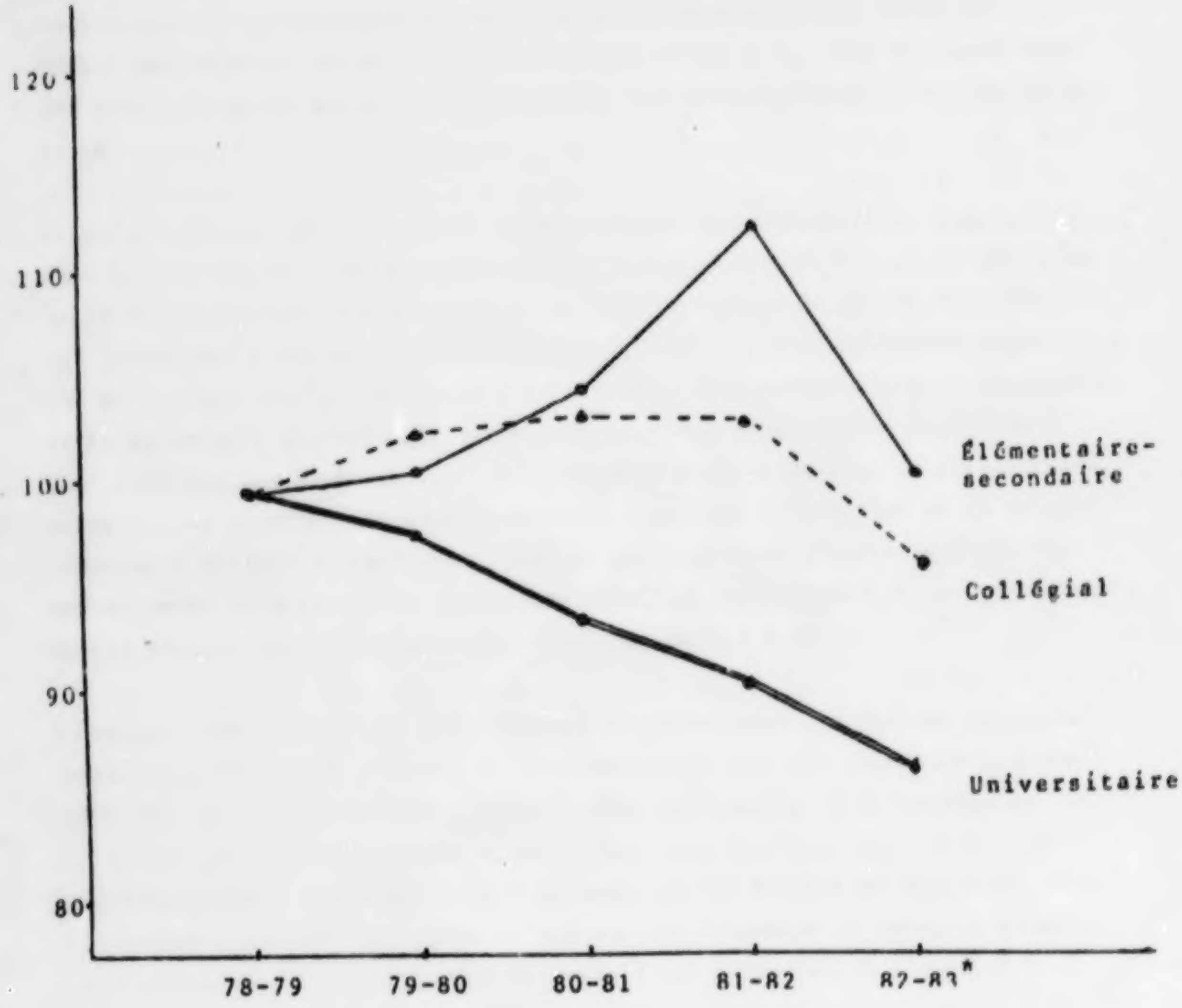
Le plus étonnant dans tout cela, c'est que les coupures budgétaires imposées aux universités s'élèvent à 22,2 M de $ en 1984-85 alors que l'ensemble des coupures de tous les ministères se chiffre à 220 M de $. En somme le réseau universitaire écope de 10% de toutes les compressions du gouvernement alors que sa part relative dans le budget du gouvernement est de l'ordre de 3% seulement.

3.3 Évolution des dépenses d'éducation per capita par niveau d'enseignement

Les coupures budgétaires imposées en 1983-84 et 1984-85, et tout indique qu'elles seront aussi importantes en 1985-86, affectent d'autant plus les universités, qu'elles ont subi dans le passé une détérioration très importante de leur niveau de financement en raison du non-financement des clientèles additionnelles (en particulier à partir de 1978-79). Le graphique 2 et le tableau A1 en annexe montrent bien la détérioration du financement des universités relativement aux autres réseaux d'enseignement entre 1978-79 et 1982-83.

GRAPHIQUE 2

Indices d'évolution des dépenses d'éducation per capita étudiant par niveau d'enseignement, de 1978-79 à 1982-83 en dollars constants de 1978-79 (1978-79 = 100)



* La baisse importante de 1982-83 est surtout attribuable aux récupérations salariales découlant des lois 70 et 105.

Source: Tableau A1 en annexe

Tout indiquait cependant que cette situation allait se résorber avec la garantie faite par le ministère de l'Éducation qu'à partir de 1984-85 les nouveaux étudiants impliqués dans le virage technologique seraient financés adéquatement. Mais il en est tout autrement en réalité puisque tel que mentionné plus haut, ces crédits additionnels sont annulés par des coupures budgétaires de plus en plus importantes pour les universités. Ce qui, en définitive, amène le Conseil des universités à constater que le gouvernement donne aux universités d'une main ce qu'il leur enlève de l'autre.

4.0 Un financement des universités de plus en plus directif

Depuis quelques années déjà le ministère de l'Éducation a entrepris un certain nombre d'opérations visant à orienter une partie des ressources accordées aux universités vers des secteurs qu'il considère comme prioritaire. Par des programmes comme le Fonds de développement pédagogique ou les actions structurantes, et plus récemment par le financement des clientèles du virage technologique, le Ministère alloue des ressources à des fins spécifiques espérant par ce moyen amener les universités à s'impliquer plus fortement dans les priorités qu'il perçoit ou à effectuer les ajustements qu'il estime nécessaire.

Jusqu'en 1983-84, ces opérations n'impliquaient pas tellement de ressources, même si l'an dernier elles représentaient quelque 10 M de $, soit un peu plus de 1% de l'enveloppe des subventions de fonctionnement du réseau universitaire. Cependant c'est surtout à partir de 1984-85 que ces opérations prennent une plus grande signification si l'on considère les masses d'argent impliquées. Cette importance se manifeste d'une part avec une enveloppe de 22,4 M de $ pour financer les augmentations de clientèles dans le domaine du virage technologique et d'autre part avec le nouveau programme de création et de consolidation d'équipes de recherche dans des secteurs très prioritaires pour le gouvernement du Québec soit les biotechnologies, l'informatique, etc, programme qui démarre en 1984-85 avec une enveloppe de 2,8 M de $.

Le Conseil des universités n'est pas en désaccord avec ces actions gouvernementales qui visent à orienter le fonctionnement vers les priorités gouvernementales. De telles actions s'avèrent même nécessaires dans certains cas où les universités n'arrivent pas à coordonner leur fonctionnement ou à agir en complémentarité. A cet égard il faut rappeler que le Conseil des universités a lui-même recommandé certaines de ces actions notamment le Fonds de développement pédagogique. En principe le Conseil est donc loin de s'opposer à ce que le financement des universités contienne de telles incitations.

Il importe cependant que ces actions soient précédées d'une consultation du milieu universitaire pour susciter un débat de fonds sur ces questions et en

même temps une participation des divers intervenants dans la détermination des objectifs globaux. Cette consultation devrait donc déborder la seule question des règles et des choix budgétaires qui mobilise depuis trop longtemps la plupart des intervenants tant du côté du Ministère que du côté des universités. Il est essentiel en effet d'approfondir le débat pour ne pas être amené à faire que des choix budgétaires, dont le caractère est plutôt instrumental et accessoire par rapport aux horizons du développement de notre réseau universitaire, ne deviennent les véritables enjeux de la planification du réseau universitaire.

C'est donc dans ce contexte qu'il faut situer les inquiétudes du Conseil des universités à l'égard des actions directives du gouvernement dans le financement des universités. Il trouve en premier lieu que ces actions sur le financement arrivent au moment où les universités se retrouvent avec une marge de manoeuvre de plus en plus mince, que certaines de ces actions, contrairement à celles des années antérieures, auront des conséquences beaucoup plus lourdes et à beaucoup plus long terme, et finalement que la convergence de ces actions par exemple au niveau du virage technologique risque d'entraîner des effets beaucoup plus grands que ceux prévus initialement.

4.1 Le financement du virage technologique dans les universités

À maintes reprises dans le passé le Conseil des universités a demandé au ministre de l'Éducation de financer adéquatement les clientèles additionnelles dans le but d'accroître l'accessibilité aux études supérieures, en particulier aux études avancées et de combler aussi un certain rattrapage du Québec francophone par rapport aux standards nord-américains. Les propos du ministre de l'Éducation dans son discours de février 1981 rejoignaient à cet égard les préoccupations du Conseil.

Cependant la nouvelle orientation prise récemment par le gouvernement de financer par des crédits supplémentaires uniquement les nouvelles clientèles universitaires reliées au virage technologique et en parallèle de continuer à imposer des compressions budgétaires très sévères, n'est pas sans susciter plusieurs inquiétudes. Le Conseil des universités craint que l'orientation du financement dans les secteurs du virage technologique crée plusieurs bouleversements dans le milieu universitaire québécois.

En effet les universités qui jusqu'à récemment ont joui d'une très grande autonomie dans l'affectation de leurs ressources, s'ajusteront difficilement à ce type d'intervention gouvernementale. Les secteurs qui ne sont pas touchés par le virage technologique, entre autres les lettres, la philosophie, les arts, l'éducation et la plupart des sciences humaines, qui sont pour plusieurs ceux où il y a des enjeux culturels spécifiques au Québec, seront-ils voués à devenir des secteurs marginaux et de second ordre, en d'autres termes des secteurs mous dans nos universités? D'autre part n'y a-t-il pas un danger de développement anarchique des secteurs du virage technologique parce que chaque université voudra les développer à tous prix et dans tous azimuts par crainte de rater le virage technologique et la manne qu'il procure? Qu'adviendra-t-il du renouvellement du corps professoral dans les secteurs comme les lettres et les sciences humaines qui sont dramatiquement touchés par un vieillissement important et une absence flagrante de jeunes professeurs? Dans quel état se retrouvera la recherche dans les domaines d'études laissés pour compte par le virage technologique? Ces quelques interrogations illustrent bien les préoccupations du Conseil en ce qui concerne le financement du virage technologique dans les universités.

Mais la principale préoccupation du Conseil concernant le virage technologique c'est que plusieurs facteurs contribuent en même temps à orienter les ressources dans ces secteurs. En effet, les crédit additionnels réservés aux nouvelles clientèles des secteurs prioritaires, les coûts moyens disciplinaires qui avantagent encore une fois ces mêmes secteurs, les pondérations par niveau qui ont des effets multiplicateurs plus grands en sciences pures et appliquées, et le programme des quarante équipes de recherche sont autant d'exemples de cette synergie qui risque d'entraîner un survirage dans les universités et de créer des déficiences graves dans les secteurs laissés pour compte.

4.2 Le programme de création et de consolidation des 40 équipes de recherche

Le programme en question vise trois objectifs soit la création rapide d'emplois scientifiques, le développement de pôle d'excellence dans les domaines

reliés au virage technologique et la structuration de la recherche sur une base durable. On prévoit ainsi créer et consolider environ quarante équipes de recherche dans des secteurs prioritaires où les projets pourraient produire des retombées significatives pour le Québec. L'action de ces équipes devra s'inscrire dans le cadre d'une planification institutionnelle de la recherche des universités, qui devront par ailleurs s'impliquer financièrement pour supporter graduellement ces équipes après la phase d'implantation dont le gouvernement aura pris charge. Le gouvernement consacrera à ce programme 27 M de $ pour les trois prochaines années, dont 2,8 M de $ en 1984-85.

Ainsi on prévoit créer durant cette période environ 800 emplois d'attachés de recherche, de professionnels et techniciens de recherche, d'employés de soutien et d'étudiants-chercheurs au niveau de la maîtrise et du doctorat.

Le Conseil a discuté ailleurs de ce programme (Avis 83.22). Rappelons seulement que malgré l'impact important qu'il devrait avoir sur le fonctionnement des universités, malgré aussi que son succès requiert une action concertée du gouvernement et des universités, il a été mis sur pied sans même les consulter. Cette façon de faire n'est certes pas la meilleure façon d'assurer un développement harmonieux et efficient du réseau universitaire.

4.3 Les droits de scolarité pour les étudiants étrangers

La question de la hausse des droits de scolarité des étudiants étrangers a fait couler beaucoup d'encre mais elle a somme toute un impact négligeable sur le niveau de financement des universités parce que les étudiants étrangers soumis au régime particulier des droits de scolarité ne représentent que 3% de l'ensemble des étudiants équivalents à temps complet. Cette question pose cependant plusieurs problèmes administratifs aux universités et elle suscite beaucoup d'inquiétudes à l'ensemble des étudiants. Par ailleurs ses effets à plus long terme sur le recrutement des étudiants étrangers inquiètent le Conseil des universités.

4.3.1 Historique de la question

C'est en 1978-79 que le ministère de l'Éducation a entrepris de hausser pour la première fois les droits de scolarité des nouveaux étudiants

étrangers en portant de 500 $ à 1 500 $ le coût d'une année académique de deux sessions. Ces nouveaux barèmes ne touchaient pas les étrangers inscrits avant l'automne 1978 de même que ceux en provenance de pays ayant signé avec le gouvernement du Québec une entente à ce sujet.

En 1981-82 le Ministère a procédé à une nouvelle hausse des droits de scolarité des étudiants étrangers en les fixant à 4 128 $, soit à 60% du coût moyen par étudiant de l'ensemble du réseau universitaire québécois, ce coût moyen étant par la suite ajusté à chaque année. Dans ce cas toutefois les anciens étudiants n'étaient pas complètement exempts de cette nouvelle politique puisqu'ils devaient débourser 1 000$ de plus par année scolaire de deux trimestres, jusqu'à concurrence de 60% du coût moyen par étudiant. En 1982-83 et 1983-84 le barème des droits de scolarité est passé à 4 350$ pour une année académique de deux sessions.

4.3.2 <u>Nouvelle politique pour les étudiants étrangers et ceux provenant des autres provinces du Canada</u>

A compter de la session d'été 1984, le barème des droits de scolarité pour les nouveaux étudiants étrangers est porté à 5 800$, ce qui représente 80% du coût moyen. Toutefois les étudiants étrangers déjà inscrits dans une université québécoise se verront exempter de cette hausse jusqu'à la fin de leur programme. Par ailleurs, cette politique est assortie d'une disposition visant à exempter par de nouvelles ententes, plusieurs étudiants provenant de pays non francophones et en particulier anglophones. Ainsi, le Ministère prévoit que cette nouvelle mesure fera augmenter les revenus des universités de 1,5 M de $ pour la première année de son application et de 4,5 M de $ lorsque la clause «grand-père» ne s'appliquera plus.

En ce qui concerne les étudiants provenant des autres provinces canadiennes, le gouvernement se propose de leur imposer à partir de l'été 1985 une augmentation de 500$ par année scolaire de deux sessions, soit environ le double du barème des droits de scolarité des étudiants du Québec. Cette mesure permettra de réduire pour ces étudiants les écarts de droits de scolarité

observés entre le Québec et les autres provinces canadiennes. Une clause «grand-père» est cependant prévue pour un étudiant déjà engagé dans un programme d'études et cela jusqu'à la fin de son programme. Le gouvernement permettra par ailleurs d'exempter de cette politique les étudiants francophones des provinces qui auront signé des ententes avec le Québec sur ce sujet.

4.3.3 <u>Impacts de la nouvelle politique</u>

Sur le plan strictement administratif, la nouvelle politique des droits de scolarité pour les étudiants étrangers et ceux qui proviennent des autres provinces, alourdira considérablement la gestion des universités au niveau de la comptabilité des frais de scolarité. En effet les universités se retrouveront avec plusieurs catégories d'étudiants soumis à des droits de scolarité différents ce qui entraînera sûrement une plus grande lourdeur administrative étant donné les implications sur les plans de l'informatique, du registrariat, de la comptabilité et de la vérification.

En outre, d'autres problèmes pourraient également se poser concernant les étudiants en provenance des autres provinces canadiennes. Il faudra en particulier choisir des critères surs et fiables pour déterminer la provenance provinciale, de façon à éviter les situations confuses ou arbitraires. Il faudra, par exemple, établir comment classifier les étudiants en provenance d'autres provinces canadiennes, mais qui ont fait leurs études collégiales au Québec; ou ceux qui poursuivent leurs études tout en travaillant et qui, par conséquent, paient des taxes au Québec.

Il est difficile de mesurer avec précision l'impact des hausses successives des frais de scolarité sur le recrutement d'étudiants étrangers. D'une part, la présence de clauses «grand-père» a pour effet d'étaler dans le temps les variations dans le niveau de fréquentation. D'autre part, au fur et à mesure que sont signées de nouvelles ententes entre les gouvernements, des étudiants de plus en plus nombreux sont exemptés du régime particulier des frais pour étudiants étrangers. Le tableau 5 permet de constater qu'entre 1978-79 et 1981-82, les étudiants étrangers ont augmenté dans les universités francophones et diminué dans les universités anglophones, ce qui n'est guère

TABLEAU 5

Évolution des étudiants étrangers entre 1978-79 et 1981-82
(Session d'automne et à temps complet seulement)

Universités	...francophones			...anglophones			Total		
	1er	2e et 3e	Sous-total	1er	2e et 3e	Sous-total	1er	2e et 3e	Sous-total
1978-79	1451	1019	2470	2029	750	2779	3480	1769	5249
1981-82	1912	1378	3290	1915	710	2625	3827	2088	5915
Δ en %	+31,8	+35,2	+33,2	-5,6	-5,3	-5,5	+10,0	+18,0	+12,6

Source: Fichier SISCU, Statistique Canada

surprenant puisque la majeure partie des étudiants inscrits dans les universités francophones proviennent de pays ayant signé des ententes avec le gouvernement du Québec, ce qui n'est pas le cas dans les universités anglophones.

Si, cependant, on examine l'évolution des clientèles étudiantes soumises au régime particulier des frais pour étudiants étrangers, on constate une baisse importante de 20% en 1982-83, moment où furent haussés à 60% des coûts moyens les droits de scolarité des étrangers (tableau 6). La baisse a affecté tant les institutions francophones qu'anglophones et elle ne peut certainement pas s'expliquer par les seules exemptions en vertu de nouvelles ententes entre les gouvernements. Il faut donc conclure que cette politique de hausse des frais de scolarité entraîne des diminutions importantes dans le recrutement d'étudiants étrangers.

Ces hausses de frais de scolarité auront permis au gouvernement du Québec, cela va de soi, d'épargner des sommes plus ou moins importantes, mais rarement considérables. Elles auront en même temps contribué à faire décroître la quantité d'étrangers présents dans nos universités. De l'avis du Conseil, cette décroissance loin d'être souhaitable pourrait contribuer à aggraver certains problèmes des universités québécoises, particulièrement aux cycles supérieurs.

Les étudiants de maîtrise et de doctorat, cela est connu, contribuent puissamment à la vitalité des programmes de recherche dans toute université. Cela n'est pas pour rien que les grandes universités américaines offrent des bourses importantes aux meilleurs étudiants désireux de s'inscrire dans des programmes de ce type, qu'ils soient américains ou étrangers. Sait-on seulement qu'au Québec, dans un secteur comme l'ingénierie, 38% des étudiants de doctorat sont étrangers. Une baisse radicale du nombre d'étudiants étrangers diminueraient considérablement la vitalité et la capacité de recherche dans ce secteur, et cela autant dans les universités francophones qu'anglophones.

TABLEAU 6

Évolution entre 1981-82 et 1982-83 des étudiants étrangers soumis au régime particulier des frais de scolarité en EETC

Universités	...francophones			...anglophones			Total		
	1er	2e et 3e	Sous-total	1er	2e et 3e	Sous-total	1er	2e et 3e	Sous-total
1981-82	362	276	638	2969	848	3817	3331	1124	4455
1982-83	225	269	494	2419	690	3109	2644	959	3603
Δ en %	-37,8	-2,5	-22,6	-18,5	-18,6	-18,6	-20,6	-14,7	-19,1

Source: Formulaires de clientèles

D'autre part, c'est souvent à l'université que s'établissent les liens du-durables qui permettent aux chercheurs de démarrer des collaborations internationales et de s'insérer dans la communauté scientifique internationale. Pour un pays relativement isolé comme le Québec, c'est là une dimension à ne pas perdre de vue.

Enfin, l'accueil d'étudiants étrangers entraîne souvent des retombées intéressantes à tous les points de vue, dans la mesure où il permet à des personnes étrangères de mieux connaître le pays d'accueil, ses capacités, ses moeurs, son économie. Peut-être le Québec devrait-il imiter la Grande-Bretagne qui, après avoir imposé des frais spécifiques aux étudiants étrangers, est à reviser leur niveau sous la pression entre autre de groupes liés au milieu des affaires.

5.0 Impact des investissements sur le niveau de financement

Dans son dernier avis sur les plans quinquennaux d'investissements pour les périodes 1982-87 et 1983-88 (Avis no. [illegible].9), le Conseil avait indiqué que les décisions prises au niveau des investissements, concernant les ajouts d'espaces en propriété, risquaient d'affecter grandement les budgets de fonctionnement des universités. Le Conseil avait alors recommandé que les dépenses liées aux nouvelles locations soient financées par des crédits supplémentaires à l'enveloppe de fonctionnement. Or comme le Ministère n'a pas jugé bon jusqu'à maintenant de tenir compte de cette recommandation, il convient de voir les effets des nouvelles locations sur le niveau des subventions de fonctionnement de 1984-85 et des prochaines années.

5.1 Impact des nouvelles locations en 1984-85

D'après le ministère de l'Éducation, les dépenses liées aux nouvelles locations augmenteront de 5 M de $ en 1984-85, soit environ 3 fois plus que l'an dernier. Ce montant, qui doit être prélevé dans l'enveloppe globale de fonctionnement, représente en quelque sorte une compression additionnelle de 0,6% qui s'ajoute à celle de 2,6% dont nous avons parlé précédemment. Ainsi le taux réel d'augmentation des subventions pour 1984-85 s'élève donc à 3,9% au lieu de 4,5%.

Cette compression additionnelle, qui prend de plus en plus d'ampleur, résulte de plusieurs phénomènes. D'abord il y a un manque flagrant d'espaces en propriété dans le réseau universitaire québécois, comme cela a été bien démontré dans le dernier avis du Conseil portant sur les investissements. Ce manque d'espace conjugé à l'évolution récente des clientèles, oblige les universités à recourir de plus en plus à des locations pour combler leurs besoins d'espaces à court et même à long terme. En 1982-83 par exemple, le Québec a dépensé en location pour ses universités près de 20 M de $ alors qu'en Ontario les budgets de location des universités ne dépassaient pas 1,5 M de $. Comme depuis les dernières constructions de l'Université du Québec, et en particulier celle de la première phase du campus de l'UQAM, les ajouts significatifs

d'espaces en propriété sont devenus très rares, l'enveloppe pour les locations doit être augmentée pour défrayer les coûts des nouvelles locations devenues nécessaires.

5.2 Impact des restrictions budgétaires récentes dans les budgets d'investissements

Récemment le Conseil du trésor a annoncé des restrictions budgétaires importantes au niveau des investissements universitaires. En effet, pour éviter que le service de la dette du réseau universitaire ne s'accroisse plus rapidement que l'inflation, les budgets d'investissements pourraient être réduits d'environ 28 M de $ au cours des trois prochaines années. Cette compression aurait comme résultat d'empêcher la construction ou l'acquisition d'environ les trois quarts des espaces additionnels que le Ministère recommandait dans les derniers plans quinquennaux d'investissements. Ces ajouts d'espaces en propriété auraient permis de diminuer les locations et donc de réduire les prélèvements à cette fin dans l'enveloppe globale de fonctionnement des universités.

Dans ce contexte, le Conseil s'inquiète fortement de la portée des décisions prises au niveau des budgets d'investissements et des conséquences qu'elles auront sur le niveau réel des subventions de fonctionnement du réseau universitaire. Si la tendance actuelle se poursuit en ce qui concerne les évolutions de clientèles, le coût des locations continuera de croître au cours des prochaines années, ce qui diminuera d'autant les crédits disponibles pour la poursuite immédiate des missions de l'Université. Il s'agira donc là de compressions additionnelles spécifiques au réseau universitaire québécois, parce qu'il manque d'espace et doit en même temps accueillir de plus en plus d'étudiants.

6.0 Impact du financement des clientèles additionnelles sur le niveau des subventions de fonctionnement et sur leurs répartitions entre les universités

L'année 1984-85 marque un tournant important dans le financement des clientèles additionnelles des universités. Pour bien saisir cet aspect, il faut se rappeler qu'à partir de *1978-79 et jusqu'en* 1982-83, «il s'est ajouté quelque 17 000 étudiants équivalents dans les universités québécoises sans qu'aucune ressources supplémentaire n'ait été consentie par l'État»[1]. En 1983-84 un montant de 6 M de $ a été consenti aux universités pour accueillir de nouveaux étudiants mais seulement dans les secteurs du virage technologique. En 1984-85, le gouvernement s'est engagé à financer désormais les variations de clientèles dans des secteurs particuliers par une nouvelle formule d'ajustement du niveau des subventions de fonctionnement.

6.1 Formule d'ajustement de l'enveloppe pour le financement du développement lié aux clientèles additionnelles

À partir de 1984-85 le gouvernement financera les augmentations de clientèles dans les secteurs du virage technologique par une enveloppe spécifiquement identifiée à cette fin dans le niveau global des subventions. Cette enveloppe sera calculée selon la formule suivante: Les variations de clientèle seront évaluées dans les différents secteurs prioritaires; pour chaque nouvel étudiant, les universités recevront un montant égal à 70% du coût moyen dans le réseau québécois pour chaque secteur disciplinaire d'enseignement.

Cette enveloppe sera calculée à chaque année lors de la revue de programme, c'est-à-dire aux alentours du mois de novembre. Ainsi les universités devraient pouvoir connaître le niveau de cette enveloppe au moins six mois avant le début de leur exercice budgétaire. Par ailleurs cette enveloppe sera basée sur les inscriptions réelles de la dernière année civile, sauf pour la session d'automne où les données seront préliminaires; elle sera fermée et définitive. Si ces nouveaux crédits sont insuffisants pour couvrir les augmentations réelles de clientèles, la différence sera prélevée dans l'enveloppe de base des établissements.

---

1) Voir Avis no. 81.12 du Conseil des universités, page 8.

6.2 Impact de cette nouvelle formule sur la répartition des subventions

Pour 1984-85 l'enveloppe pour les clientèles additionnelles a été fixée à 22,4 M de $ sur la base des coûts disciplinaires moyens les plus récents et des variations de clientèles de la dernière année connue, soit celles observées entre les années civiles 1983 et 1982.

Cependant c'est à partir de cette même base que le montant réservé en 1983-84 pour les clientèles additionnelles doit être réparti, soit 6 M de $ pour celles reliées au virage technologique et 0,75 M de $ pour celles des autres secteurs. Par ailleurs dans ses règles budgétaires de 1983-84, le Ministère avait indiqué que la réserve pour le financement des effectifs étudiants était une enveloppe fermée pour 1983-84 mais que les montants intégrés à la base budgétaire 1984-85 devaient correspondre à un taux de financement de 100% dans les secteurs prioritaires ou de 75% dans les autres secteurs.

En somme l'année 1984-85 marquera une année de transition pour le financement des clientèles additionnelles comme le démontre le schéma suivant qui résume les changements survenus en 1984-85 en ce qui concerne les paramètres de financement des clientèles additionnelles.

D'autre part, le Ministère avait réservé en 1983-84 un montant de 10 M de $ pour le réajustement des bases de financement. Cette opération n'ayant pu être réalisée, il s'apprête à redistribuer aux établissements 6 de ces 10 M de la même façon que prélevés. Pour ce qui est du reste, soit environ 4 M de $, le Ministère propose de s'en servir pour le financement des clientèles additionnelles du virage technologique. Mais suivant les règles annoncées en 1983-84, ce montant aurait du être prélevé en 1984-85 pour combler l'écart entre les crédits additionnels obtenus en 1983-84 et en 1984-85 (28,4 M de $) et le coût total évalué à 32 M de $ requis pour financer à 100% les variations de clientèles du virage technologique entre les années civiles 1983 et 1982.

En affectant ainsi une partie du 10 M de $ au financement des clientèles additionnelles, c'est-à-dire à des fins autres que celles initialement prévues, le Ministère change en cours d'année les règles concernant la répartition des

Schéma sur les changements survenus en 1984-85 dans les paramètres de financement des clientèles additionnelles dans les secteurs prioritaires reliés au virage technologique

1983-84	Année de transition 1984-85	1985-86
Enveloppe fermée pour les secteurs prioritaires: 6 M de $	Enveloppe fermée pour les secteurs prioritaires de 22,4 M de $ avec la nouvelle formule d'ajustement du niveau	Enveloppe fermée assurée par la nouvelle formule: le montant sera connu à l'automne 1984
Taux de financement non garanti pour l'année en cours		Taux de financement garanti pour l'année en cours avec de l'argent neuf pour les secteurs prioritaires
Clientèles financées dans la même année		Clientèles financées avec une année de retard
Variations entre 1983 et 1982	Variations entre 1983 et 1982	Variations entre 1984 et 1983
Taux de financement assuré l'année suivante mais par des prélèvements considérables	Prélèvement de 3,6 M de $ au lieu de 26 M de $*	Si inscriptions d'automne > relevé préliminaire, l'écart est financé par prélèvement
Taux de financement sur les deux ans: 100% secteurs prioritaires 75% autres secteurs		Taux de financement: 70% secteurs prioritaires 50% autres secteurs
Financement en fin d'année		Financement en début d'année

* Ce calcul est basé sur un coût total estimé à 32 M de $ pour financer à 100% les variations de clientèles entre les années civiles 1983 et 1982 dans les secteurs reliés au virage technologique.

subventions pour l'année 1983-84. En procédant ainsi, le Ministère favorise sans nécessairement le vouloir, certaines institutions au détriment de d'autres puisque les prélèvements faits en 1983-84 portent sur une base différente que ceux faits en 1984-85. Bien sur ces déplacements d'argent ne seront pas très considérables étant donné le montant en jeu qui n'est que de l'ordre de 4 M de $, il n'en demeure pas moins que quelques dizaines ou centaines de milliers de dollars peuvent représenter beaucoup pour une institution, surtout lorsque sa marge de manoeuvre est déjà très restreinte. Au yeux du Conseil il importe que le Ministère évite de créer ce genre de situation et plus fondamentalement encore d'apporter en cours d'année des changements aux règles budgétaires qui ont pour effet de modifier la répartition attendue des subventions entre les universités.

7.0 Recommandations

L'analyse sur le niveau de financement des universités faite précédemment, amène le Conseil des universités à proposer au ministre de l'Éducation six recommandations. Les quatre premières portent plus spécifiquement sur le niveau de l'enveloppe des subventions de fonctionnement pour l'année 1984-85 et se situent dans le prolongement des avis précédents portant sur le niveau de financement de 1982-83 et 1983-84, sur les plans d'investissements et sur le maintien et le renouvellement du corps professoral. La cinquième recommandation affecte quant à elle indirectement le niveau de financement, parce qu'elle porte plus spécifiquement sur la politique des droits de scolarité pour les étudiants étrangers. Enfin, la sixième recommandation relève plutôt de la répartition des subventions, sujet qui est traité habituellement dans un avis distinct, mais comme elle affecte aussi la répartition définitive de l'année 1983-84, le Conseil l'a incluse dans le présent avis.

7.1 Recommandation 1

CONSIDÉRANT que les clientèles additionnelles dans les secteurs du virage technologique sont financées par des crédits supplémentaires égaux à 70% du coût disciplinaire moyen;

CONSIDÉRANT que dans les autres secteurs les nouveaux étudiants ne sont financés qu'à un taux de 50% du coût disciplinaire moyen et que les crédits nécessaires doivent être prélevés dans la base de financement de l'ensemble des universités;

CONSIDÉRANT que d'autres facteurs contribuent à orienter les ressources des universirés dans ces secteurs, ce qui risque d'entraîner un survirage;

CONSIDÉRANT que les autres secteurs comme les lettres et les sciences humaines sont dramatiquement touchés par un vieillissement important et une absence flagrante de jeunes professeurs;

CONSIDÉRANT, par ailleurs, l'importance de ces secteurs dans le contexte spécifique de la société québécoise;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(1° que les clientèles additionnelles dans les secteurs
(non concernés par le virage technologique soient
(financées par des crédits supplémentaires et qu'à
(cette fin on ajoute 5 M de $ à l'enveloppe globale
(de fonctionnement du réseau universitaire;

(2° qu'au niveau de la répartition, le taux de finance-
(ment des clientèles additionnelles soit ramené le
(plus rapidement possible à 70% du coût moyen disci-
(plinaire d'enseignement dans tous les secteurs.

7.2 Recommandation 2

ATTENDU le dernier avis du Conseil des universités concernant les plans quinquennaux d'investissements pour les périodes 1982-87 et 1983-88;

CONSIDÉRANT que le Conseil avait alors recommandé que les dépenses liées aux nouvelles locations soient financées par des crédits supplémentaires à l'enveloppe de fonctionnement;

CONSIDÉRANT que les dépenses liées aux nouvelles locations s'élèveront à 5 M de $ en 1984-85 et que, si rien n'est fait, ce montant devra être prélevé dans l'enveloppe globale de fonctionnement;

CONSIDÉRANT que ces prélèvements constituent des coupures additionnelles dans les budgets de fonctionnement des universités;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(1° d'ajouter en 1984-85, 5 M de $ à l'enveloppe globale
(de fonctionnement des universités pour couvrir les
(coûts reliés aux nouvelles locations qui découlent
(de décisions prises au niveau des budgets d'inves-
(tissements;

(2° d'ajuster automatiquement pour les prochaines an-
(nées, l'enveloppe globale de fonctionnement des
(universités en fonction des coûts des nouvelles
(locations pour éviter d'y faire de nouveaux prélè-
(vements.

7.3 Recommandation 3

ATTENDU l'avis du Conseil des universités sur le maintien et le renouvellement du personnel scientifique;

CONSIDÉRANT qu'il existe un réel problème de renouvellement du corps professoral, dû, pour l'essentiel, au déséquilibre de la courbe d'âge du corps professoral et à la faiblesse actuelle du recrutement de nouveaux professeurs;

CONSIDÉRANT la nécessité d'augmenter le personnel scientifique de 1% par an au cours des prochaines années pour assurer une présence raisonnable de jeunes professeurs et rétablir graduellement l'équilibre du corps professoral, tel qu'exposé sur le maintien et le renouvellement du personnel scientifique;

CONSIDÉRANT qu'à cette fin il est nécessaire de créer annuellement 40 nouveaux postes au sein du corps professoral et de pourvoir, durant 10 ans, au financement de chacun de ces postes;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(d'ajouter en 1984-85, 1,5 M de $ à l'enveloppe
(globale de fonctionnement des universités pour
(assurer le renouvellement du corps professoral.

7.4 Recommandation 4

ATTENDU l'ampleur des compressions budgétaires qui ont affecté dans le passé le réseau des universités québécoises;

CONSIDÉRANT que l'indice d'évolution en termes réels des subventions de fonctionnement par étudiant est passé de 100 en 1978-79, à 86 en 1981-82 et à 69 en 1984-85, ce qui correspond à une diminution de 30% en six ans;

CONSIDÉRANT que la part du PIB consacrée aux subventions de fonctionnement des universités est passée de 1,10% en 1978-79 à 0,89% en 1984-85 et que la proportion des dépenses gouvernementales affectée au fonctionnement du réseau universitaire est passé de 4,60% à 3,40% durant la même période, ce qui correspond à une diminution de 19% et 26% respectivement;

CONSIDÉRANT que le réseau universitaire écope de 10% environ de toutes les compressions du gouvernement en 1984-85, soit 22,2 M de $ par rapport à 220 M de $ au total, alors que sa part relative dans le budget du gouvernement est de l'ordre de seulement 3% à 4%;

CONSIDÉRANT «La volonté du gouvernement du Québec de situer les universités au centre de ses priorités, de les faire agir comme élément contributif primordial aux nouveaux développements économiques, technologiques et culturels sur lesquels reposent l'avenir de la société québécoise;», ainsi que le soulignait le ministre de l'Éducation en décembre 1983;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(de reviser sa politique de compression des dépen-
(ses des universités, annoncée pour 1984-85 et
(1985-86, en ajoutant au minimum à l'enveloppe
(globale des universités, 11,5 M de $ en 1984-85
((5 M de $ clientèles nouvelles, 5 M de $ loca-
(tion, 1,5 M de $ renouvellement du personnel).

7.5 <u>Recommandation 5</u>

ATTENDU la nouvelle politique concernant les droits de scolarité pour les étudiants étrangers et la décision d'augmenter les frais de scolarité pour les étudiants en provenance des autres provinces du Canada;

CONSIDÉRANT l'impact faible de cette nouvelle politique sur le niveau de financement parce que les étudiants étrangers soumis au régime particulier des droits de scolarité ne représentent que 3% de l'ensemble des étudiants équivalents à temps complet (il en est de même pour les étudiants des autres provinces canadiennes);

CONSIDÉRANT que cette question pose plusieurs problèmes administratifs aux universités et suscite beaucoup d'inquiétudes à l'ensemble des étudiants;

CONSIDÉRANT que les étudiants étrangers et ceux en provenance des autres provinces canadiennes se retrouvent proportionnellement en plus grand nombre dans les programmes de maîtrises et de doctorats;

CONSIDÉRANT que la fréquentation de ces programmes est relativement faible au Québec et que le départ des étudiants étrangers et de ceux en provenance des autres provinces, affaiblirait sérieusement les études avancées et la recherche;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(1° d'exempter les étudiants de 2e et 3e cycles de
(l'augmentation récente des droits de scolarité,
(en maintenant leurs frais de scolarité à 2175$
(par session;

(2° qu'à partir de 1984-85 le barème des droits de
(scolarité pour les autres étudiants étrangers
(soit maintenu constant à 2900$ par session
(le temps d'évaluer les effets de cette politi-
(que sur le recrutement de ces étudiants;

(3° que soient examinés les coûts et les bénéfices
(de la décision d'augmenter les frais de scola-
(rité des étudiants en provenance des autres
(provinces et en même temps les difficultés de
(mise en pratique de cette décision.

7.6 Recommandation 6

CONSIDÉRANT l'intention du ministère de l'Éducation de ne pas répartir comme prévu le montant de 10 M de $ réservé en 1983-84 en vue du réajustement des bases de financement;

CONSIDÉRANT que le Ministère compte se servir d'une partie de ce montant, soit environ 4 M de $, pour financer les variations de clientèles entre les années civiles 1983 et 1982 dans les secteurs reliés au virage technologique;

CONSIDÉRANT que les règles budgétaires de 1983-84 spécifiaient qu'un tel montant aurait dû être prélevé en 1984-85 pour combler l'écart entre les crédits additionnels obtenus en 1983-84 et 1984-85 (28,4 M de $) et le coût total évalué à 32 M de $ requis pour financer à 100% ces nouveaux étudiants;

CONSIDÉRANT que cette modification des règles budgétaires de 1983-84 est faite en fin d'année et qu'elle a pour effet de changer la répartition attendue

des subventions de fonctionnement entre les universités;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(1° de répartir le montant total de 10 M de $ ré-
(servé en 1983-84 en vue du réajustement des
(bases de financement, de la même façon qu'il
(avait été prélevé dans chacun des établisse-
(ments;

(2° de prélever environ 4 M de $ dans l'enveloppe
(de 1984-85 pour respecter les règles budgétaires
(de 1983-84 et financer à 100% les variations de
(clientèles entre les années civiles 1983 et 1982
(dans les secteurs reliés au virage technologique.

ANNEXE

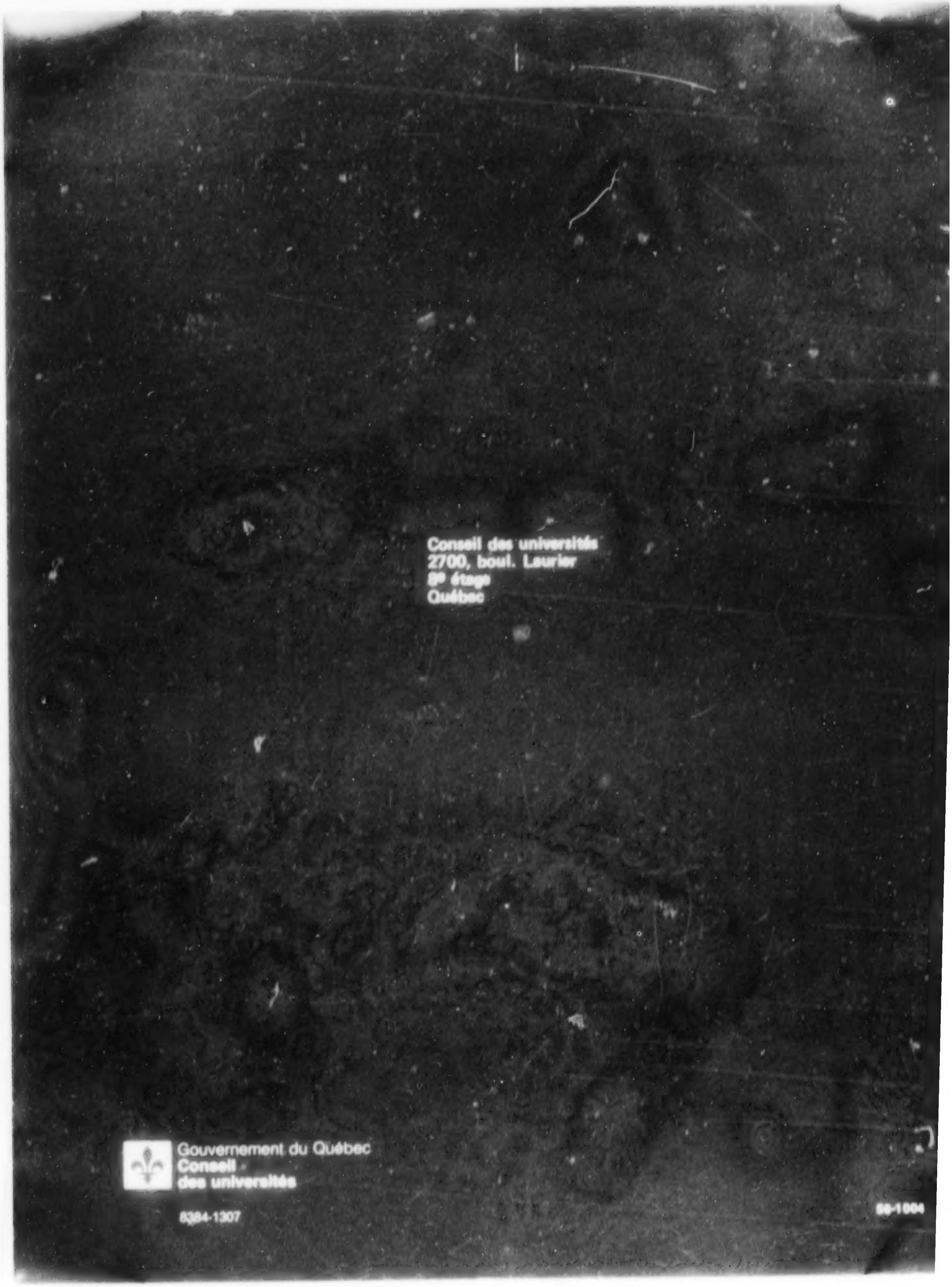
TABLEAU A-1 - Évolution des dépenses per capita par niveau d'enseignement de 1978-79 à 1982-83

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
En $ courants					
Élémentaire secondaire	2 182	2 400	2 753	3 331	3 308
CEGEP	3 498	3 925	4 370	4 911	5 021
Universités	7 485	7 964	8 410	9 208	9 840
Indice des prix à la consommation					
Indice (1971= 100)	175,1	190,6	209,9	236,8	263,4
Indice (1978-79= 100)	100,0	108,9	119,9	135,2	150,4
En $ constants de 1978-79					
Élémentaire secondaire	2 182	2 204	2 296	2 464	2 199
CEGEP	3 498	3 604	3 645	3 633	3 338
Universités	7 485	7 313	7 014	6 811	6 543

Sources: . Principales statistiques de l'Education 1970-71 à 1980-81, Direction des études économiques et démographiques, MEQ, mai 1981.
. Prix et indices des prix (62-002). Statistique Canada.

Source pour 1981-82 et 1982-83 (sauf université 1982-83): Principales statistiques de l'Éducation, 1972-73 à 1982-83, Direction des Études économiques et démographiques, MEQ, juillet 1983.

1982-83 Université: Formulaire financier de fonctionnement et [illegible]



Conseil des universités
2700, boul. Laurier
8e étage
Québec

Gouvernement du Québec
Conseil
des universités

8384-1307

86-1004